



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

MISURE PER LA RIGENERAZIONE URBANA
(A.S. 1131 e a.)

SENATO DELLA REPUBBLICA
Commissione 13^a
(Territorio, ambiente, beni ambientali)

Roma, 18 novembre 2020

1. Premessa

La rigenerazione urbana è una tematica che riguarda trasversalmente le categorie economiche rappresentate da Confcommercio-Imprese per l'Italia: commercio, turismo e pubblici esercizi, ma anche servizi alle persone e alle imprese, trasporto e logistica, attività professionali e culturali sono settori che operano principalmente nelle città.

Da tempo Confcommercio sostiene processi di rigenerazione urbana ed è direttamente impegnata a promuovere, attraverso diverse iniziative, il dibattito sul tema in Italia, chiedendo da tempo un “piano nazionale per la rigenerazione urbana”.

Siamo infatti convinti che solo dall'efficace ed equilibrato intreccio tra luoghi, persone e attività economiche possano scaturire una maggiore operatività per le imprese ed una migliore qualità di vita per i cittadini, con un evidente ritorno in termini di benessere collettivo e di rafforzamento della coesione sociale.

Guardiamo, pertanto, con molto interesse ad una iniziativa legislativa, che affronti organicamente questo tema.

1.1. Una questione non rinviabile: il contrasto alla desertificazione commerciale

La **rigenerazione urbana** – nella accezione ormai consolidata anche a livello scientifico – è quella strategia capace di integrare la progettualità degli spazi con **aspetti sociali, ambientali ed economici**. Ed è questa accezione ampia che guida le nostre osservazioni e proposte.

Rigenerazione urbana non significa solo trasformazione “fisico spaziale” e quindi trasformazione edilizia e urbanistica del territorio, ma anche – e, dal nostro punto di vista, soprattutto – nuovo modello multidimensionale di sviluppo per le città.

E' in tale ottica che va affrontata la questione, non più rinviabile, del contrasto alla **desertificazione commerciale**, fenomeno di indebolimento dei servizi di prossimità, le cui conseguenze negative sono risultate ancora più evidenti in epoca di pandemia, allorché è emerso in modo chiaro il valore sociale della rete di attività economiche radicate nei contesti urbani, vicine ai cittadini e ai loro bisogni.

E' quindi necessario un cambio di passo. Bisogna cogliere questo momento come occasione per ripensare le città, avendo presente che la desertificazione commerciale è un fenomeno che riguarda non solo le zone centrali ma anche le intermedie e le periferiche. Al riguardo si evidenzia che, con il termine “**periferia**” non ci si può più riferire oggi al posizionamento geografico di un quartiere, ma si indica soprattutto una condizione di difficoltà di natura sociale, economica, urbanistica e culturale che può realizzarsi anche nei **centri storici** del nostro Paese. Ribadiamo, pertanto, la necessità di valorizzarli senza perdere di vista quelle che sono le esigenze di tutela architettonica, sostenendo le attività economiche che li animano e contrastando le distorsioni causate da un'inadeguata gestione dei flussi turistici.

1.2. Una strategia integrata per le città

È necessario agire in modo integrato nelle città, ovunque ce ne sia bisogno e in particolare laddove le situazioni di degrado sociale, di impoverimento dei ceti medi urbani, di abbandono dello spazio pubblico, di spreco delle risorse energetiche e ambientali, di scarsa qualità urbanistica, di trascuratezza del patrimonio storico-culturale e di calo delle condizioni di sicurezza rendano meno *abitabile* l'ambiente urbano. Recuperare un'attenzione al rapporto tra spazio e società, ai luoghi e alle pratiche sociali e raggiungere elevati livelli di abitabilità del territorio, in tutte le sue componenti, sono requisiti talvolta decisivi non solo per il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, ma anche per l'aumento della capacità attrattiva e competitiva di una città.

Più in generale, pertanto, condividiamo il **concetto di rigenerazione urbana** – presente in alcuni ddl – quale “metodo” basato su approcci specifici e non su regole precostituite, orientato al superamento del modello urbanistico-espansivo, sino ad oggi preponderante, attraverso una **visione interdisciplinare** che permetta di concepire interventi contestualizzati nel proprio tessuto produttivo e sociale locale, anche coinvolgendo i soggetti privati.

È questo il momento di mettere in campo una **profonda revisione dell'approccio alla città**, attraverso una prospettiva finalmente d'insieme, che contempi non solo le istanze del contenimento del consumo di suolo, ma anche quelle di **un nuovo modello di sviluppo**. Sotto un attento ed efficace coordinamento nazionale, esso dovrebbe realizzarsi dando sufficiente spazio alla **progettualità locale**, ad una capillarità di interventi che vadano a interessare non solo i quartieri urbani ma anche aree di montagna e realtà di provincia, per rafforzarne i servizi di prossimità. Questi – lo stiamo vedendo con l'emergenza sanitaria – si configurano come una vera infrastruttura di pubblica utilità per i cittadini, con valenze non solo economiche, ma anche sociali, culturali e ambientali; inoltre, non va dimenticato come il commercio urbano, in sinergia con il sistema culturale, sia fondamentale per il successo delle destinazioni turistiche.

Crediamo, in definitiva, che le politiche di governo del territorio siano un ottimo strumento per superare le fragilità strutturali del nostro Paese, ma le progettualità che ne conseguono devono considerare che **le sfide poste dalla rigenerazione urbana sono anche di tipo immateriale** e, pertanto, coinvolgono tanto gli attori dell'edilizia quanto tutti gli altri soggetti che nelle città vivono e lavorano.

1.3. Obiettivi e individuazione del campo d'azione della rigenerazione urbana

Sulla base di quanto sin qui esposto, crediamo che le strategie di rigenerazione urbana debbano sempre perseguire **obiettivi** di: integrazione funzionale; accessibilità; efficiente mobilità pubblica; rivitalizzazione sociale ed economica; valorizzazione degli spazi pubblici; sostegno ai servizi di prossimità sia attraverso politiche attive, sia attraverso regole urbanistiche per un migliore equilibrio tra forme distributive e una maggiore presenza di spazi commerciali diffusi. **Porre un'alta attenzione alle esigenze**

delle attività economiche urbane è una preconditione necessaria per il successo degli interventi di rigenerazione.

È questa, quindi, l'occasione per dare una **definizione normativa** alla rigenerazione che sia di indirizzo per tutto il territorio nazionale. Sarebbe un errore perseverare – come detto – nell'equivoco secondo cui “rigenerazione” significa soprattutto “trasformazione fisico-spaziale”, tralasciandone **il carattere multidimensionale**.

1.4. Gli strumenti pianificatori e il riordino normativo

Per passare dagli obiettivi alle azioni **servono strumenti adatti**, evitando sovrapposizioni con strumenti che già esistono e che possono essere ricalibrati sulle nuove istanze. Occorre inoltre tener conto che il Titolo V assegna competenze in materia urbanistica alle Regioni e che gli enti che, in ultima istanza, effettuano le scelte di trasformazione del proprio territorio sono i Comuni.

Se ciò che è certo è che debbano essere individuati nelle città quegli ambiti urbani che – anche a partire da una ricognizione aggiornata dello stato di fatto urbanistico ed edilizio – necessitano di interventi di rigenerazione, **la legge che li disciplinerà deve prevedere un rapporto chiaro tra questi ambiti e gli strumenti di pianificazione ordinaria generale e attuativa**, sia per assicurare una giusta integrazione degli interventi di rigenerazione con tutti gli altri aspetti del governo del territorio, sia per conferire una operatività, certa e rapida, alle misure di rigenerazione.

Non si può attendere ulteriormente. I tempi della trasformazione urbana sono, per la stessa natura di quest'ultima, medio-lunghi e, in apertura di questa fase di transizione verso un nuovo modello di sviluppo urbano, è necessario non sottovalutare la velocità con cui strumenti e procedure troveranno applicazione. In tale cornice gioverebbe altresì una sollecitazione ai Comuni – in coordinamento con le Regioni – affinché adeguino i propri piani urbanistici ai sopravvenuti principi, per realizzare un **generalizzato rinnovamento del sistema pianificatorio in tutto il Paese**.

Per affrontare strutturalmente il tema della rigenerazione urbana in Italia, appare comunque indispensabile avviare un **processo di riordino dell'intricato corpus di disposizioni in materia di governo del territorio** adeguandolo ai nuovi modelli di sviluppo. Il tema della rigenerazione urbana sarebbe così ricompreso in una più ampia riforma della materia che ricomponga la notevole frammentazione degli impianti normativi regionali e persegua obiettivi di sostenibilità comuni sulla base dei quali aggiornare i contenuti dei piani comunali alle istanze contemporanee.

In tale nuovo quadro, la rigenerazione urbana dovrebbe essere parte integrante della pianificazione ordinaria divenendo oggetto di adeguata partecipazione **di tutti i soggetti interessati dalle trasformazioni edilizie e socio-economiche**: non solo grandi investitori privati, ma anche cittadini e operatori di attività economiche diffuse attraverso le proprie associazioni di rappresentanza. Alla partecipazione si aggiungono, comunque, le tradizionali forme di pubblicità che il processo di approvazione di piani o

programmi di rigenerazione urbana prevede, con le fasi di osservazioni e controdeduzioni, che ordinariamente si applicano alle trasformazioni urbanistiche.

1.5. Governance istituzionale della rigenerazione urbana

Chiarito che auspichiamo un approccio strutturale alle questioni delle città, che permetta di raggiungere **l'ordinarietà della rigenerazione urbana**, guardiamo con favore a forme di sostegno economico specifico, a valere su risorse europee, nazionali e regionali, per la realizzazione degli interventi.

Tale approccio necessita di una **governance unitaria dei temi urbani**, con la previsione di un organismo statale permanente di riferimento che abbia il compito di gestire e ripartire le risorse, ma anche di coordinare la normativa e gli strumenti di intervento nazionali e regionali, nonché di supportare le regioni e gli enti locali.

Negli ultimi anni, si sono susseguite una moltitudine di misure che, pur indirizzate a favorire la rigenerazione urbana, sono state orfane di un disegno complessivo. Serve invece una visione di insieme ed un approccio unitario affinché si possano creare sinergie convergenti verso un unico obiettivo - quello dell'innalzamento della qualità delle aree urbane - che difficilmente si riuscirà a raggiungere affrontando singolarmente i temi della pianificazione e quelli dell'edilizia e non considerando estensivamente le necessità della società e dell'economia.

La necessità di individuare una strategia specifica per le città, perseguita già con l'istituzione di un Ministero per le aree urbane nel 1987 e successivamente con l'attribuzione di competenze in materia di politiche urbane a diverse strutture centrali dello Stato, ha dato vita a vari programmi focalizzati sulle città. Tra questi i programmi complessi degli anni Novanta e primi Duemila, i Programmi di iniziativa comunitaria e i Programmi operativi europei nonché i più recenti Piano nazionale per le città (2012), Programma di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica e Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (2014), Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (2015) e Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (2019).

Questa elencazione, peraltro parziale, permette di restituire bene l'idea di come, negli anni, si siano messi in atto notevoli sforzi organizzativi e finanziari nell'ambito delle politiche urbane innovative, che hanno certamente avuto impatti nella riqualificazione delle città, nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nella sicurezza urbana. Tuttavia, tali politiche sono spesso risultate disorganiche, sovrapposte, poco integrate e variamente gestite. Crediamo sia giunto il momento di delineare un **quadro stabile e ordinato di politiche ordinarie di medio-lungo periodo**, capaci di fornire **flussi costanti di risorse in una logica coordinata di programmazione pluriennale** degli investimenti, attribuendo le **competenze ai diversi livelli di governo**, creando condizioni di efficacia ed efficienza per operare nelle aree urbane.

Questo sarebbe possibile istaurando un rapporto tra Stato e Città che, oltre al trasferimento di risorse finanziarie, crei una cornice istituzionale entro la quale le progettualità che scaturiscono dai territori possano essere poste al centro di processi di sviluppo. Ciò potrebbe realizzarsi attraverso la nascita di una vera e propria “**Agenzia nazionale per la rigenerazione urbana**”, un punto di riferimento istituzionale per ricomporre un quadro normativo frammentato, riordinare ruoli e competenze e gestire continuamente le iniziative in materia proposte dallo Stato, in linea con gli indirizzi europei, creando il giusto coordinamento con le iniziative regionali e locali e supportando tecnicamente le operazioni di rinnovamento delle città.

2. Osservazioni sui principali contenuti dei disegni di legge

Sulla scorta del quadro generale sin qui tracciato, si riportano di seguito alcune osservazioni sulle principali disposizioni contenute nei disegni di legge oggetto dell'audizione.

2.1. Il disegno di legge n.1131 presenta diversi punti di incontro con quanto sin qui detto, in particolare sulle **finalità** perseguite dalla rigenerazione urbana (articolo 1), soprattutto per quanto riguarda la tutela dei centri storici in relazione alla gestione dei flussi turistici e al contrasto alla desertificazione commerciale. Riteniamo però che la **definizione** di rigenerazione urbana (articolo 2) dovrebbe essere ampliata, dando giusto risalto alle questioni socio-economiche all'interno della strategia.

Un punto rilevante della proposta è certamente l'istituzione di una **Cabina di regia** (articolo 3) le cui finalità dichiarate vanno oltre quelle dell'attuazione del Piano nazionale introdotto dal medesimo disegno di legge. In particolare, riteniamo interessanti i compiti che le vengono affidati in materia di coordinamento normativo ed utilizzo dei fondi pubblici, oltre che di supporto a Regioni ed enti locali. La direzione intrapresa è corretta, ma ci preme sottolineare come la complessità della rigenerazione urbana necessiti di un approccio autenticamente olistico anche nella definizione degli organi che di essa si occupano.

L'introduzione di un **Piano nazionale per la rigenerazione urbana** (articolo 4) appare positiva, con particolare riferimento agli obiettivi di rivitalizzazione socio-economica degli ambiti urbani oggetto di rigenerazione (co. 2, lett. c) e di salvaguardia e rivitalizzazione dei centri storici (co. 2, lett. d). **L'articolazione del Piano in successivi Bandi regionali e in Piani comunali** per l'accesso alle risorse del Fondo di cui all'articolo 5, sembra piuttosto complessa e pare prefigurare tempi di attuazione alquanto lunghi, ma si valuta positivamente la previsione dell'inserimento del Piano stesso in apposito **allegato al Documento di economia e finanza**, con conseguente aggiornamento annuale delle risorse. Per quanto riguarda i **bandi regionali per la rigenerazione urbana** (articolo 9), riteniamo importante che sia stato esplicitato un elenco di aspetti di cui dovranno tenere conto le regioni nel definire i contenuti minimi dei Piani comunali e che tra tali aspetti siano espressamente previsti gli “interventi per

favorire lo sviluppo locale sociale ed economico” e la “valorizzazione degli spazi pubblici”.

Condividiamo inoltre la previsione **dell'articolo 10** ai sensi del quale i Comuni, nella redazione dei **Piani comunali**, devono tener conto del raggiungimento di obiettivi di multifunzionalità, per “*offrire contemporaneamente servizi pubblici e privati utili alla collettività e propedeutici all'integrazione sociale e con i territori circostanti*”, di “*rivitalizzazione sociale ed economica*” nonché di “*servizi di quartiere*” e di accessibilità. Tuttavia, per quanto riguarda la fondamentale azione di **individuazione degli ambiti di rigenerazione** urbana da parte dei Comuni, desta qualche perplessità la previsione che tali ambiti possano ricomprendere “*singoli immobili, complessi edilizi o interi isolati*”. Sul punto si evidenziano due aspetti. Il primo è che manca l'esplicita previsione degli spazi aperti dell'ambiente urbano, componente fondamentale nel progetto urbanistico contemporaneo per la costruzione di “centralità” e di relazione sociale ed economica. Il secondo aspetto, che merita una riflessione, è la previsione della possibilità che un ambito di intervento sia composto anche da un solo immobile; questo potrebbe sottendere una declinazione del concetto di rigenerazione più restrittiva e più affine ad una negoziazione diretta pubblico-privato su aspetti prevalentemente edilizi senza tenere nella giusta considerazione il contesto socio-economico in cui ricade l'intervento.

Risulta fondamentale che, nel processo di definizione del Piano, **sia garantita la più ampia partecipazione degli attori locali**. A tal proposito sarebbe opportuno, anche per garantire una certa omogeneità a livello territoriale, che siano le Regioni – attraverso il bando di cui all'articolo 9 – a definire adeguate forme e modi di partecipazione, affinché siano coinvolti tutti i soggetti che operano in un dato territorio. Al riguardo, anche al fine di rafforzare il sistema imprenditoriale, sottolineiamo l'importanza di un approccio “dal basso” alle politiche urbane, che consideri l'apporto propositivo degli operatori economici e degli altri attori locali, in condivisione con le rispettive Amministrazioni, nella predisposizione di strategie progettuali che rispondano ad una visione comune di sviluppo.

Ciò posto, si valuta positivamente il fatto che la possibilità di partecipare ai bandi regionali cofinanziati dallo Stato sia vincolata all'approvazione di un piano locale di rigenerazione urbana – misura che dovrebbe limitare l'eventualità che le Amministrazioni comunali presentino richiesta di finanziamento per interventi scollegati da un progetto di insieme – e che l'individuazione degli ambiti di rigenerazione sia effettuata a seguito di una ricognizione territoriale, e quindi aggiornata, da parte del Comune.

Sarebbe opportuno precisare **il rapporto intercorrente tra il Piano urbanistico comunale e il Piano di rigenerazione urbana**, con particolare riferimento all'individuazione degli ambiti. A tal fine, suggeriamo di valutare l'opportunità di inserire all'articolo 8, comma 1 una previsione volta a indirizzare le Regioni a una modifica delle proprie leggi di governo del territorio affinché le stesse prevedano **l'inserimento con variante degli ambiti di rigenerazione urbana negli strumenti di pianificazione comunale**, evitando così sovrapposizioni di previsioni in piani diversi.

Il medesimo **articolo 8** prevede, inoltre, che **le Regioni debbano adeguare la propria legislazione** ad alcune misure di carattere squisitamente edilizio-urbanistico mentre, come evidenziato, la rigenerazione urbana, secondo il nostro punto di vista, si realizza pienamente solo con una sinergia di interventi materiali e immateriali. Ad ogni modo, segnaliamo che alcune misure dovranno necessariamente coordinarsi con le modifiche al Testo unico dell'edilizia (DPR 380/2001) recentemente sopravvenute, mentre nel merito esprimiamo in particolare qualche preoccupazione circa la possibilità di concedere misure premiali fino al 20% e di ammettere la modifica di destinazione d'uso per edifici non residenziali fino a 2.500 mq di superficie lorda, in deroga alla strumentazione urbanistica e con possibilità di delocalizzazione delle volumetrie. Pur comprendendo la necessità di favorire l'equilibrio economico-finanziario degli interventi che agiscono sul costruito, più onerosi di quelli su suolo libero, se intendiamo la rigenerazione come un insieme di interventi integrati e coerenti, in generale parrebbe quanto meno opportuno indirizzare chiaramente le regioni verso un'applicazione di premialità, deroghe agli standard, delocalizzazioni volumetriche e incentivazioni finanziarie verso i soli ambiti individuati come prioritari per la rigenerazione urbana, previsti dal secondo comma dell'articolo 8 e non agli immobili *tout court*.

Allo stesso modo, anche per quanto riguarda **le misure di semplificazione urbanistica e amministrativa** previste dall'**articolo 14** – che introduce disposizioni relative a deroghe al DM 1444/68, dichiarazioni di pubblica utilità, contributi di costruzione e monetizzazione degli oneri – riteniamo importante che gli interventi edilizi agevolati dall'articolo debbano esplicitamente ricadere negli ambiti del Piano di rigenerazione urbana comunale, al fine di garantire procedure partecipate per una visione complessiva e condivisa di trasformazione della città.

Venendo poi a un possibile contenuto della strategia di rigenerazione urbana, valutiamo positivamente l'esplicita attenzione al **contrasto alla desertificazione commerciale nei centri storici**, di cui all'articolo 11. Sul punto evidenziamo, tuttavia, che le attività del terziario di mercato rendono vivi tutti i tipi di tessuto urbano e, anzi, proprio laddove sono presenti le situazioni più difficili – spesso fuori dai centri storici – è la loro presenza che contribuisce a rendere migliore la vita quotidiana dei cittadini. Andrebbe quindi prestata un'attenzione specifica, in tutto il territorio urbanizzato, alle sinergie tra lo spazio urbano con il sistema del commercio. Riteniamo pertanto necessario che ogni piano di rigenerazione urbana preveda una strategia di rafforzamento del commercio urbano, che permetta, attraverso un approccio qualitativo, la realizzazione di un modello integrato tra forme distributive finalizzato al rafforzamento del servizio di prossimità e all'attrattività dei centri urbani.

Per la tutela dei centri storici, il medesimo articolo 11 prevede altresì importanti misure in materia di turismo e fisco sulle quali si rileva quanto segue.

Si ritiene condivisibile l'intervento, di cui al comma 3, che prevede, per le cosiddette "locazioni brevi", che vengano disciplinate, oltre che dalle vigenti norme del Codice civile, anche dalla legislazione regionale, riconducendo in tal modo la disciplina di questa fattispecie ad una sfera più in linea con il suo impatto concretamente

riscontrabile nella formazione del complesso dell'offerta turistico ricettiva in diverse aree del Paese. Non va infatti dimenticato che la disciplina delle attività del turismo - dopo l'intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione e, ancor più, dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 2012 sul "Codice del Turismo", che ne ha dichiarato illegittima buona parte degli articoli - è di competenza esclusivamente regionale e delle province autonome. L'intervento è condivisibile, nonostante apra il fronte ad una regolamentazione delle locazioni brevi diversificata e non omogenea tra le regioni; circostanza questa peraltro già riscontrabile nelle altre attività del turismo, e non solo nel comparto della ricettività. Un intervento che assume significato immediatamente percepibile anche nel combinato disposto con la norma proposta al successivo comma 5, dove si prevede che, nei centri storici dei capoluoghi e delle città metropolitane, venga resa obbligatoria, "per l'insediamento di alcune categorie di *ricettività turistica complementare*" la conformità allo strumento urbanistico, vale a dire la richiesta del cambio di destinazione d'uso dell'immobile.

Per quanto riguarda la misura prevista dal **comma 6 dell'articolo 11** del disegno di legge in esame - che consente ai comuni di aumentare l'aliquota di base dell'IMU, sino a tre volte, per gli immobili commerciali e artigianali, localizzati nei centri urbani e storici, inutilizzati da più di dodici mesi - si ritiene che la stessa rischi di risultare penalizzante, più che incentivante, in ragione della rilevanza che assumono sul tema le condizioni oggettive del mercato immobiliare. Per offrire un sostegno reale sarebbe invece opportuno prevedere la possibilità di assoggettare al regime della cedolare secca i contratti di locazione di immobili commerciali, a condizione che tale misura agevolativa sia finalizzata non solo alla riduzione del prelievo fiscale a carico del locatore dell'immobile, ma anche ad una congrua riduzione dei canoni di locazione corrisposti dal conduttore.

Per quanto riguarda l'**articolo 13**, la priorità nell'utilizzo dei fondi strutturali europei a sostegno delle attività economiche e sociali data agli ambiti di rigenerazione individuati dal piano appare una misura positiva, assieme alle altre possibilità di finanziamento esplicitate in tale articolo.

La programmazione dei Fondi Strutturali 2021-2027, ed il relativo Accordo di Partenariato in fase di definizione, prevede 5 obiettivi tematici, tra i quali l'Obiettivo di Policy (OP5) specifico sullo sviluppo territoriale: "*Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali*".

Tale Obiettivo di Policy sarà quindi diretto alla valorizzazione degli ambiti territoriali e dell'economia urbana, anche attraverso iniziative partenariali. Un Obiettivo perfettamente coerente con la finalità del Disegno di legge sulla Rigenerazione Urbana, che dovrà necessariamente contenere alcune linee di intervento con esso connesse.

Appare quindi necessaria una forte sinergia tra il DDL e gli interventi programmati con l'Accordo di Partenariato 2021-2027, che dovranno riguardare sia la parte infrastrutturale, sia gli interventi al sistema economico urbano.

Il comma 2 dell'art. 10 del DDL, prevede che i "Piani Comunali di rigenerazione urbana" dovranno definire, tra gli altri obiettivi, anche quelli relativi alla rivitalizzazione delle attività sociali ed economiche.

Per assicurare l'effettiva attuazione di questi interventi sul sistema economico urbano, è fondamentale che il nuovo Accordo di partenariato 2021-2027 (e conseguentemente i POR e i bandi regionali come previsti dall'art. 9 del DDL) per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei, preveda l'integrazione delle misure per lo Sviluppo Urbano (OP5) con le misure di supporto al tessuto produttivo (OP1).

E' fondamentale non ripetere l'errore della programmazione dei fondi europei 2014-2020 dove l'Obiettivo Tematico 3 (Competitività delle PMI) non fu selezionato tra gli "obiettivi urbani" esplicitati dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 e la sua attuazione fu demandata ai Programmi Operativi Regionali (POR), concretizzandosi - spesso - in bandi alle imprese (a valere sugli Assi dedicati alle PMI) avulsi dalle strategie urbane che si andavano delineando negli Assi di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS).

E' pertanto necessario che quest'integrazione si sostanzi nella riqualificazione del sistema imprenditoriale esistente e nella creazione di nuove imprese secondo modelli di gestione integrata e unitaria, con logiche di distretto anche di tipo commerciale, culturale e turistico per la rivitalizzazione dei tessuti urbani e delle microeconomie dei territori. In questo modo il sistema delle attività economiche urbane, ricomprese in più ampie strategie di sviluppo di rigenerazione urbana, troverebbe un maggior raccordo con le altre politiche urbane incidenti sul contesto sociale, culturale e ambientale di riferimento.

Per quanto riguarda la previsione di ricorrere al concorso di progettazione o di idee - prevista dall'**articolo 16** - è certamente una misura utile per conferire qualità urbana, architettonica e tecnologica agli interventi ricompresi nel Piano di rigenerazione urbana. Siamo infatti convinti che questa sia un fattore essenziale, soprattutto nelle trasformazioni urbanistiche più rilevanti, per uno sviluppo delle città che possa accrescere la loro competitività economica, aumentare la coesione sociale e permettere un rapporto virtuoso con l'ambiente e con il paesaggio.

Decisamente positiva è, infine, anche la previsione di concretezza, stabilita dall'**articolo 18**, di garantire la continuità degli interventi di rigenerazione urbana a seguito di cessazione del mandato del sindaco.

2.2. Il disegno di legge n. 970 prevede misure in materia di **tutela dei centri storici**, dei nuclei e dei complessi edilizi storici che possono avere un notevole impatto sugli interventi edilizi ricadenti al loro interno. Apprezziamo che la proposta consideri la necessità di tutelare i centri storici (articolo 1) e preveda, a tale scopo, una disciplina regionale che porti i Comuni a promuovere, attraverso lo strumento urbanistico, il commercio di vicinato in quei luoghi, assieme alle altre funzioni residenziali e artigianali (articolo 3, comma 1, lett. d). Anche la previsione di un **Piano straordinario dello Stato per il ripristino della funzione residenziale negli insediamenti storici** (articolo 5) è

apprezzabile in quanto potrebbe consentire di riportare un certo equilibrio tra funzioni in aree spesso compromesse dalla monofunzionalità. In epoca di pandemia, alcuni di questi squilibri d'uso della città, sono divenuti particolarmente critici, basti pensare agli effetti sul settore del commercio e dei pubblici esercizi nei centri storici derivanti dal calo del turismo e dall'adozione estesa di modalità di lavoro agile.

Ciò premesso, la proposta appare fortemente innovativa nel dichiarare i centri storici quali **“beni culturali d'insieme”**, ma andrebbe attentamente valutato il livello di restrizione che introduce in materia di interventi edilizi. Alla luce della necessità di adeguare le città alle evoluzioni delle esigenze socioeconomiche, va tenuto conto delle disposizioni a tutela degli insediamenti storici recentemente introdotte dal DL Semplificazioni (n.76/2020) in merito agli interventi di demolizione e ricostruzione nelle zone A e assimilabili, ovvero che essi “sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela”. In merito alla previsione di cui all'**articolo 6** – norme transitorie – si evidenzia che la previsione di subordinare l'inizio dei lavori alla previa comunicazione del progetto alla Soprintendenza, consentendo alla stessa di opporre diniego entro il termine di sessanta giorni, potrebbe avere effetti significativi di rallentamento della tempistica degli interventi stessi.

2.3. Il disegno di legge n.1943 prevede le medesime finalità e definizioni molto simili rispetto al ddl 1131; tuttavia persegue tali obiettivi con strumenti o diversi.

Si apprezza, in particolare, la finalità – esplicitata all'articolo 1, comma 1 lettera h) – di **“tutelare i centri urbani dal degrado causato dai processi di desertificazione delle attività produttive e commerciali”**, per il perseguimento della quale è necessario un approccio che valorizzi adeguatamente la natura multidimensionale delle strategie rigenerative. Se non adeguatamente accompagnata da misure di incentivazione specifica, la finalità indicata rischia di configurarsi più come una mera dichiarazione di intenti che come un dettato normativo vero e proprio.

Accanto all'attenzione rivolta allo spazio esterno al centro abitato, all'ambiente naturale, agli ecosistemi e all'agricoltura, rileviamo la necessità di misure che **tengano maggiormente in considerazione anche quanto avviene all'interno dei centri urbani**, cioè alle funzioni e alle attività che li vivificano e li rendono gradevoli, che garantiscono i necessari livelli di qualità di vita ai cittadini.

Il principio che informa tutte le misure specifiche del provvedimento è la massima priorità assegnata al recupero del tessuto edificato rispetto alla residuale ed eccezionale possibilità di consumare suolo, mentre il perseguimento degli obiettivi avviene principalmente attraverso il “Programma di rigenerazione urbana comunale”. Tali scelte evidenziano un **apprezzabile approccio strutturale e non episodico alle tematiche**

della rigenerazione, che potrebbe risultare utile nel conferire maggiore e più rapida operatività alle misure di attuazione.

Il **Programma di rigenerazione urbana comunale**, infatti, diventerebbe l'oggetto principale dello strumento urbanistico e, per l'attuazione degli ambiti da rigenerare, si ricorrerebbe al **Piano di Recupero** della legge n. 457/1978 senza necessità di introdurre nuovi strumenti. Importante anche l'obbligo per i comuni di adeguare i propri piani urbanistici ai nuovi principi.

Rispetto ai contenuti, occorrerebbe introdurre misure volte a valorizzare **gli aspetti del sostegno al tessuto commerciale e dei servizi privati** quali componenti fondamentali – e ampiamente riconosciute – per quella qualità di vita urbana che il disegno di legge si propone di innalzare. Nel testo del disegno di legge in esame, la misura urbanistica che più si avvicina a tale profilo viene ravvisata nell'articolo 4, in cui si stabilisce che il Programma di rigenerazione urbana comunale nei centri storici debba **favorire “il recupero del tessuto produttivo compatibile con l'insediamento e il riequilibrio insediativo”**. A tal fine sarebbe opportuno consentire di destinare i proventi dei titoli abilitativi edilizi anche ad interventi di rigenerazione del tessuto commerciale urbano (art. 8), oltre che ad auspicabili più specifiche politiche attive a valere sul Fondo nazionale di rigenerazione urbana di cui all'articolo 11.

Per quanto riguarda la **partecipazione delle comunità locali** (articolo 7) condividiamo la scelta di affidare al livello regionale la definizione di forme e modi; rileviamo al contempo la necessità, per quanto già espresso, che siano coinvolti nel processo non solo i cittadini ma anche gli operatori economici insediati nelle aree oggetto di interventi di rigenerazione urbana, per massimizzare l'impatto degli interventi sul tessuto socio-economico.

Rispetto alle misure di carattere edilizio, ci sembra più che opportuna la previsione che **limita il sostegno al cambio destinazione d'uso** ai soli casi di recupero dei manufatti esistenti che non comportano aumento di standard urbanistici per garantire il mantenimento dei livelli attuali di equilibrio urbanistico (articolo 15).

Il disegno di legge è inoltre apprezzabile per l'intenzione di affrontare strutturalmente il tema della rigenerazione urbana in Italia e avviare un **complessivo processo di riordino delle disposizioni in materia di governo del territorio** (articolo 18) in ragione di quanto già espresso.

2.4. Per quanto riguarda il **ddl 1981**, dall'esame dell'articolato emerge un provvedimento spiccatamente rivolto all'edilizia. Il disegno di legge intende infatti favorire la rigenerazione urbana soprattutto attraverso misure di semplificazione normativa, anche stabilendo criteri direttivi per l'emanazione di disposizioni regionali di governo del territorio, che riguardano premialità volumetriche, modifiche a sagoma, altezze e prospetti, posizionamento dell'edificio nell'area di sedime, deroghe alle previsioni del DM 1444/68, riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo straordinario, pubblica utilità degli interventi approvati con effetti in materia di

espropriazione, riconversione di siti industriali e **“modifica delle destinazioni d’uso anche tra quelle non consentite dagli strumenti urbanistici per la specifica area”**. Su quest’ultimo punto esprimiamo alcune perplessità, in quanto crediamo che in ogni settore debbano esserci regole chiare e perentorie; nel caso specifico riteniamo che, in sede di redazione di ogni piano urbanistico, siano state fatte le opportune valutazioni sull’ammissibilità degli usi in ogni parte del territorio comunale rispettando i necessari livelli di sostenibilità, sottoposte poi peraltro alle adeguate forme di pubblicità previste dalla legge, e che, in ragione di ciò, necessitano di essere rispettate.

Conclusioni

Tra gli aspetti più qualificanti dei disegni di legge in esame, emerge la volontà di creare un livello di *governance* nazionale per permettere una continuità nella gestione delle politiche urbane. Ciò è ancor più necessario in questa fase di programmazione delle risorse europee e nazionali, nella quale si segnala l’esigenza di prevedere un progetto specificamente indirizzato alle città ed alle economie urbane, basato su una *governance* partecipata, capace di integrare i diversi interventi nei vari contesti urbani e territoriali per realizzare una “idea di città” basata su nuove prossimità.